

БЛИЖНИЙ ВОСТОК И АФРИКА

З.Н. Сокова

ЭВОЛЮЦИЯ ЧИНОВНИЧЕСТВА В КОЛОНИАЛЬНЫЙ ПЕРИОД (НА ПРИМЕРЕ ЗАПАДНОЙ АФРИКИ)

Становление современного аппарата государственного управления в странах Западной Африки и появление чиновничества как социально-профессиональной общности тесно связаны с историческими судьбами народов региона. Формирование административно-управленческой структуры происходило под непосредственным воздействием внешнего фактора, в основном, вне рамок и структур местного традиционного общества. Важнейшей предпосылкой возникновения чиновничества явилась колониальная экспансия европейских государств – Англии и Франции. Эксплуатация колоний европейскими державами вызвала потребность в грамотных африканцах для нужд колониального аппарата управления. Она привела к распространению среди местного населения европейского образования.

Механизмы управления и власти в западноафриканских обществах в доколониальный период отличались от современных. Как пишет Н.Б. Кочакова, эти отличия носили стадиальный характер: доколониальная Западная Африка находилась на родоплеменной, доклассовой, предклассовой и раннеклассовой стадиях развития при преобладании доклассовых отношений¹. Соответственно большинство местных структур управления были догосударственными и предгосударственными и лишь немногие достигли стадии раннего государства.

Социальную основу доколониальных обществ составляли коллективы родственников – род, племя, клан, община. Для такого коллектива была характерна нерасчлененность управленческих функций. Половозрастной и родственными принципами играли основную роль в организации общественных отношений. Старшие по возрасту мужчины выполняли функции управления. Их авторитет среди окружающих был связан с идеологией культа предков.

Индивид на данной стадии общественной эволюции не являлся автономным субъектом деятельности и свои интересы ассоциировал с интересами коллектива. Все члены последнего были связаны между собой различными социальными обязательствами, которые жестко закреплялись традицией². Социальные связи обозначали место каждого индивида в

¹ См.: Кочакова Н.Б. Геронтократия. Возрастной принцип получения власти //

Механизмы политической власти в странах Западной Африки. М., 1991. С.17.

² Бочаров В.В. Власть. Традиции. Управление. Попытка этноисторического анализа политических культур современных государств Тропической Африки. М., 1992. С.139.

системе взаимоотношений внутри коллектива, социальной и управленческой структуре.

До колониальных захватов административно-территориальные и чиновничье-бюрократические формы и органы управления были слабыми, неразвитыми и неэффективными. В условиях ограниченных материальных ресурсов предгосударственные образования и ранние государства не могли обладать монополией на публичную власть. Государственный аппарат надстраивался над самоуправляющимися общественными организациями, подчиняя (но не упраздняя) их. В свою очередь, община не имела в достаточной мере средств для содержания оторванных от производства групп общества. Эти средства черпались, как правило, из внешних источников (участие в транзитной торговле, сбор дани с покоренных народов). Ненадежность источников наполнения казны приводила к неустойчивости раннегосударственных образований.

Процесс колонизации европейскими державами положил начало качественно новому этапу в политическом развитии Западной Африки. Народы региона были насильственно включены в мировую экономическую систему. Это включение означало для местного населения эксплуатацию со стороны стран-метрополий. Низкий уровень социально-экономического развития африканских обществ, отсутствие рынка рабочей силы, свободной от всяких средств производства, который является необходимым условием капиталистического способа производства, сделали невозможным использование экономического принуждения в качестве основного механизма эксплуатации³. Поэтому на первое место вышли различные формы внеэкономического принуждения – насильственный перевод крестьян на производство экспортных культур, обязательные поставки некоторых видов сырья, использование принудительного труда африканцев.

Необходимым условием организации эксплуатации являлось создание административной системы управления колониями. Колониальные управленческие структуры принципиально отличались от структур власти и управления доколониального периода. Это несовпадение было обусловлено стадийными различиями общественных систем, участвующих во взаимодействии, с одной стороны, родоплеменных, с другой – капиталистических. В капиталистическом обществе управление – это сознательная деятельность людей, направленная на достижение заранее сформулированных целей. При капитализме управление выделяется в самостоятельную область человеческих отношений, и появляется особая группа людей, профессиональной обязанностью которых служит управленческая деятельность. Управление приобретает бюрократический характер.

Формирование административно-управленческих структур происходило на протяжении длительного времени. Оно протекало в различных формах и обуславливалось спецификой конкретных систем колониального господства. Система «косвенного управления», действовавшая преимущественно в английских колониях, и система «прямого управления», функционировавшая в французских колониальных владениях, отличались тем,

³ См.: Там же. С.136.

что «Англия формально сохраняет старые, традиционные государственные и племенные объединения народов, включая их в общую административную схему, тогда как Франция не признает традиционных «туземных» властей и управляет народом помимо них»⁴. Различия систем колониального господства определили определенные особенности организационно-технической структуры управления и основ регулирования деятельности чиновничества.

Структуры управления как в английских, так и французских колониях носили централизованный характер. В их составе доминировали бюрократические структуры – институты исполнительной власти. В английских колониальных владениях вся законодательная и исполнительная власть находилась в руках губернатора (с начала XX в. – генерал-губернатора). Он имел право законодательной инициативы, направляя деятельность административных органов, назначал чиновников различных уровней. Осуществляя свои полномочия, глава колонии должен был согласовывать с Лондоном административные и прочие акты.

Губернатор назначал членов Исполнительного совета и большинство членов Законодательного совета. В Нигерии Законодательный совет был впервые создан в Лагосе в 1861 г. Он играл роль совещательного органа при губернаторе. В его состав входили официальные и неофициальные члены. Первые – глава колонии и чиновники администрации. Вторые – лица, назначенные губернатором, а также избранные из состава европейцев, традиционных вождей, европеизированной элиты. В состав совета в Лагосе первоначально входили два африканца, назначенные главой колонии⁵. Последний мог наложить вето на «законы», исходящие от Совета, и принять решение по своему усмотрению.

Система управления колониями изменялась под влиянием экономических и политических факторов. Она определялась развитием колониальной экономики, усложнением основ хозяйственной деятельности, а также социальными сдвигами в обществе и становлением освободительного движения.

В 1914 г. генерал-губернатор Нигерии Ф.Лугард расширил состав Законодательного совета до 36 членов, из которых 6 были африканцами⁶. Все африканцы были назначены главой колонии. В их состав входили два традиционных вождя, алафин Ойо, по одному представителю от Лагоса, Северных и Южных провинций. Исполнительный совет включал заведующего центральным секретариатом двух лейтенант-губернаторов, администратора Лагоса, начальников главных департаментов центрального и провинциального секретариатов.

В середине второго десятилетия XX в. стала создаваться более разветвленная система исполнительной власти. В 1914 г. в Нигерии, а затем и в других английских колониях была введена секретариатная система административного управления. Основную административную работу выполняли центральный секретариат в Лагосе и секретариаты групп

⁴ Народы Азии и Африки. М., 1954. С.294.

⁵ Nigeria's constitutional developments 1861 – 1960. Lagos, 1960. P. 7.

⁶ Ibid. P.8.

провинций на Севере и Юге, расположенные соответственно в Кадуне и Энугу. Руководитель центрального секретариата в ранге постоянного секретаря являлся советником губернатора и руководил гражданской службой. Секретариаты были организованы по иерархическому принципу. Во главе их стояли чиновники, назначаемые из Лондона и их непосредственные помощники. При центральном и провинциальных секретариатах создавались департаменты, ведавшие управлением отдельными сторонами жизни колонии. За центральным секретариатом был закреплен контроль за финансами, железнодорожным строительством, телеграфной службой, а также руководство колониальными войсками и геологоразведочными работами. Число департаментов постепенно росло. К 40-м годам при лагосском секретариате существовало уже 22 линейных отдела⁷. В провинциальные секретариаты в Кадуне и Энугу входили департаменты образования, здравоохранения, лесного и сельского хозяйства, общественных работ, землепользования.

Согласно «конституции» 1922 г., Законодательный совет Нигерии включал 46 членов, из которых 27, включая губернатора, были чиновниками. 10 из 19 неофициальных членов составляли африканцы, из которых трое были избраны в Лагосе и 1 в Калабаре⁸. Исполнительный совет включал 12 старших колониальных чиновников. До второй мировой войны в его составе не было ни одного африканца. Эти органы власти и управления существовали в колонии без изменений до середины 40-х гг. Аналогично формировались административно-управленческие структуры в других английских владениях - на Золотом Берегу и в Сьерра-Леоне.

А. Ричардс, автор «конституции» 1946 г., писал: «Задача Нигерии сегодня состоит в том, чтобы создать жизнеспособную политическую систему... Современная система содержит много изъянов, препятствующих расширению участия нигерийцев в управлении»⁹. Во второй половине 40-х гг. состав Законодательного и Исполнительного советов расширился. Первый включал 17 европейцев и 28 африканцев. В Исполнительный совет помимо 11 английских чиновников входили 4 служащих местного происхождения. В 1947 г. в Сьерра-Леоне, в 1948 г. в Нигерии, в 1951 г. в Гане были созданы Комиссии по делам государственной (гражданской) службы. Они должны были помогать губернатору в вопросе обучения, назначения и продвижения чиновников, в осуществлении контроля над дисциплиной, способствуя притоку в административный аппарат кадров местного происхождения.

В начале 50-х годов в всех колониях в основном сформировалась современная организационно-техническая структура управления. По «конституции» Дж.Макферсона (1951) в Нигерии при губернаторе был создан совет министров, который стал главным исполнительным органом. Министры (12 африканцев и 6 англичан) выполняли административно-

⁷ Nicolson I.F. The administration of Nigeria. 1900-1960. Men, methods and myths. London- Oxford, 1969. P.259.

⁸ Dike K.O. 100 years of British Rule in Nigeria. 1851-1951. Lagos, 1960. P. P.44.

⁹ Цит. по: Nigeria's constitutional developments 1861-1960. P.9.

распорядительные функции, контролируя развитие отдельных сфер экономики и жизни общества. Первоначально канцелярия министра состояла из 4-5 должностных лиц: постоянного аппарата, его помощника, личного секретаря и 1-2 курьеров¹⁰. Создание современной организационно-технической структуры было завершено в 1954 г. путем объединения департаментов с вновь созданным аппаратом министров. При этом бывшая канцелярия министра превратилась в административный отдел министерства, в ведение которого перешли все политические и контрольно-координационные функции. Департаменты в рамках министерств сохранили за собой вспомогательные функции хозяйственного руководства. Таким образом, произошло искусственное разделение политических и хозяйственных задач между отдельными административно-управленческими подразделениями - административным отделом и департаментами. Каждая из функций стала осуществляться в пределах особой управленческой иерархии, что затрудняло согласованность в работе министерств. Внешнее происхождение государства и аппарата управления, их несоответствие политическим и культурным традициям африканского общества послужили одним из источников слабости гражданской службы как профессионального института и неэффективности его функционирования в последующий период.

Формирование чиновничества как социально-профессиональной общности тесно связано с распространением в африканских колониях европейского образования. Первоначально будущие чиновники в Британской Западной Африке получали образование в миссионерских школах, а затем - в колледже Фура-Бей (Сьерра-Леоне), либо в учебных заведениях Европы. Численность молодых африканцев, получивших начальное и среднее образование и желающих стать чиновниками быстро росла. Показательно, что в 1868 г. власти Сьерра-Леоне ввели конкурсный отбор на замещение канцелярских должностей, в котором могли участвовать и представители местного населения. Воспринимая определенные элементы европейской культуры, служащие-африканцы значительно отличались от основной массы населения по уровню образования и образу жизни. Они являлись составной частью новой элиты. Ее отличительным признаком было наличие западноевропейского образования и, как правило, включенность в колониальную управленческую структуру.

Первоначально англичане рассматривали чиновников местного происхождения в качестве своей социальной опоры. Некоторые из них получили возможность занять руководящие должности в аппарате управления. Обособленность от основной массы населения, относительно высокий уровень образования порождали в рядах чиновников-африканцев элементы не только экономического, но и духовного компраторства. С.А.Акинтойе пишет, что «в британских владениях европейские администраторы относились с презрением к представителям местной элиты

¹⁰ Studies in Nigerian Administration. L., 1970. P.13.

и утверждали, что в силу своего образования они отчуждены от собственной культуры и поэтому не имеют права говорить от имени своего народа»¹¹.

На рубеже XIX-XX вв. колониальные власти изменили свое отношение к образованной элите общества, чье появление было вызвано в немалой степени их усилиями. Причиной тому послужило возникновение и распространение в африканских странах идей национализма, критикующих в определенной мере колониальные порядки. Основным носителем нового мировоззрения были африканцы, получившие европейское образование. В этот период колонизаторы обратились к политике «белой гегемонии» в колониальном аппарате, сделав своей главной социальной опорой в обществе традиционных вождей и правителей. Высокопоставленные должности внутри гражданской службы перешли к чиновникам-европейцам. Африканцы, состоящие на службе в колониальном аппарате, подвергались откровенной дискриминации в оплате труда и продвижении по службе. Их не допускали на хорошо оплачиваемые «европейские» должности. Верхушка служащих назначалась по усмотрению главы колонии и состояла в подавляющем большинстве из англичан. Как заметил К.О.Дике, «вхождение двух или трех нигерийцев в старшую службу было скорее исключением, чем правилом»¹². В Нигерии даже в середине 50-х гг. из 26 постоянных секретарей 25 были европейцами, среди руководителей департаментов также только один происходил из местного населения¹³. Колониальная администрация, желая уменьшить расходы на содержание аппарата управления, канцеляристов и делопроизводителей набирала из числа африканцев, которые в полной мере ощущали свое униженное положение по сравнению с европейскими чиновниками. В Нигерии в середине 50-х гг. среднее жалованье служащих местного происхождения исчислялось в пределах от 36 до 400 ф. ст. в год. Наивысшее вознаграждение получала небольшая прослойка африканцев (примерно 30-50 чел.), которым удалось занять руководящие должности. Основная часть нигерийцев, занятых на канцелярской службе, получала ниже 100 ф. ст. Напротив, европейские чиновники при поступлении на службу в колониальные аппарат получали жалованье в размере не менее 450 ф. ст., которое после нескольких лет службы возрастало до 1 тыс. ф. ст.¹⁴ Кроме жалованья, чиновники-англичане получали разнообразные надбавки – за удаленность от метрополии, на транспортные расходы, отпускные пособия и т.д.

Новый статус образованных африканцев не мог принести им удовлетворения. Это приводило часть служащих местного происхождения в оппозицию колониальным властям. Компенсация социальной неполноценности местной интеллигенции отчетливо проявилась в последние годы колониального периода и после достижения колониями политической независимости. Она выразилась как в перераспределении

¹¹ Akintoye S.A. Emergent African States. Topics in Twentieth Century African History. L., 1976. P.78.

¹² Dike K.O. Op. cit. P.40.

¹³ Подсчитано по: Who's who in Nigeria. A biographical dictionary. Lagos, 1956

¹⁴ Coleman J.S. Nigeria: background to nationalism. Berkeley-Los-Angeles, 1958. P.154.

власти внутри чиновничьей иерархии в ходе африканизации, так и в огромном и рационально немотивированном росте государственно-управленческого аппарата.

В начале 90-х годов XIX в. «государственная служба» Нигерии насчитывала 516 чел. Из них клерки составляли около половины. Подавляющее большинство служащих было сосредоточено в Лагосе. В 1905 г. в государственных учреждениях Лагоса насчитывалось 592 служащих, из них 187 чел. были европейцами¹⁵. В середине 30-х гг. численность государственных служащих в Нигерии составляла 5,8 тыс. чел., из них 386 чиновников занимали административные должности¹⁶. Через двадцать лет на правительственной службе находилось 43,3 тыс. чел., из них 5,1 тыс. были так называемыми «старшими» служащими, остальные относились к разряду работников низших категорий¹⁷. Регионализация страны, проводившаяся в 1954 г., сопровождалась созданием аппарата управления в каждой из областей и вызвала быстрый рост численности занятых в правительственных учреждениях. Кроме того, как пишет В.А. Субботин, «в конце 50-х гг. одновременно с уменьшением своей ответственности англичане стали выказывать все больше безразличия к объему административных расходов и одновременно все чаще укреплять контакты с элитой за счет бюджетных средств»¹⁸. У новых лидеров появились неограниченные возможности «наводнять» административный аппарат своими клиентами. В 1960 г. общая численность гражданских служащих в Нигерии достигла 71,1 тыс. чел.¹⁹ Столь же мощный бюрократический аппарат сложился и в других странах Западной Африки.

В отличие от Англии, Франция применяла в своих владениях преимущественно «прямое» управление. Во главе Французской Западной Африки стоял генерал-губернатор. Отдельные территории, входящие в состав этой колонии, возглавляли губернаторы. Они назначали чиновников среднего и местного уровней. При губернаторе был штат профессиональных чиновников, которые входили в состав канцелярии. Повседневное управление отдельными отраслями хозяйства и другими сферами жизни общества осуществляли департаменты.

Ведущие позиции в колониальной администрации занимали французы. Африканцы назначались на второстепенные и низшие должности в аппарате управления, а также на посты начальников мелких административных территорий. Пытаясь создать социальную опору среди населения, Франция в четырех городах Сенегала, имевших статус

¹⁵ Mann K. *Marrying well: marriage, status and social change among the educated elite in colonial Lagos*. Cambridge, 1985. P.23.

¹⁶ Crowder M.A. *Colonialism in Africa 1870-1960*. Vol.2. Cambridge, 1970. P.329.

¹⁷ Nicolson I.F. *Op. cit.* P.272.

¹⁸ Субботин В.А. *Великобритания и ее колонии*. М., 1992. С.121.

¹⁹ Balogun M.J. *Public administration in Nigeria: a development approach*. L., 1983.

P.121. Согласно другим данным в гражданской службе было занято 119,6 тыс. чел. (См.: Cole T. *Bureaucracy in Transition: Independent Nigeria // Public Administration*. L., 1960. Vol. 38. № 4. P.323).

«полноправных коммун» (Сен-Луи, Дакаре, Рюфиске и Горэ), проводила политику ассимиляции. Она заключалась в предоставлении образованным африканцам, в том числе и чиновникам, статуса французских граждан. Они получили возможность избирать одного депутата парламента. В середине XIX в. в «коммунах» появились средние учебные заведения, готовившие кадры колониальной администрации из числа местного населения для французских владений в Западной Африке. Первый колледж был открыт в Дакаре (столице ФЗА) в 1843 г.

После первой мировой войны колониальная администрация предоставила статус французских граждан всем африканцам, получившим среднее образование. Эта прослойка была наиболее многочисленна в Сенегале. Выходцы из этой страны преобладали в низшем звене аппарата управления в французских колониях Западной Африки. В конце 30-х гг. в ФЗА было 526 административных должностей, подавляющее большинство которых занимали французы²⁰.

Колониальные органы власти и управления ощущали влияние традиционной политической культуры. Оно проявлялось особенно остро на местном уровне управления. Чиновники в провинциях, дистриктах и других административных районах непосредственно соприкасались с традиционными вождями и сельским населением. На этом уровне низы африканского общества определяли политическое поведение представителей власти. Деятельность колониальной администрации приобретала африканские черты. Контролируя поведение традиционных вождей (английские владения) или заменяя их (французские колонии), европейские чиновники обладали обширными полномочиями, которые охватывали разнообразные сферы деятельности. По мнению В.А. Субботина, «такие функции могли существовать в метрополии лишь, пожалуй, в глухое средневековье»²¹.

Служащие африканского происхождения стремились установить дружеские отношения с европейскими чиновниками. Они исходили из того, что успех по службе зависит от расположения к ним со стороны начальника. В колониальном управлении стали проявляться черты, чуждые бюрократической организации. Иерархия чиновников складывалась не только на основе знаний, компетенции, практического опыта, но и исходя из дружеских связей и личной преданности между европейскими служащими и их коллегами из местного населения. В учреждениях распространились фаворитизм и кумовство.

Правление колониальных держав в африканских странах по своему характеру было авторитарным. Оно включало насилие, угнетение, подавление оппозиции, презрение к правам человека, государственное вмешательство в частную жизнь граждан. В колониях действовали туземные кодексы, которые узаконивали телесные наказания африканцев, вводили штрафы, принудительные работы и т.д. Колониальная бюрократия

²⁰ Crowder M.A. Op. cit. P.329.

²¹ Субботин В.А. Из истории колониального общества в английской Тропической Африке // Вопросы африканской истории. М., 1983. С.105.

по своему составу, идеологии, методам управления была чужда местному населению и воспринималась им как враждебная сила.

Колонизаторы установили жесткий контроль над хозяйственной деятельностью местного капитала. Они сдерживали развитие тех отраслей экономики, которые могли составить конкуренцию европейскому производству. Существовали разнообразные запреты и ограничения, которые препятствовали складыванию национальной предпринимательской буржуазии. Колониальное государство всячески мешало развитию африканской торговли. Европейские чиновники устанавливали дискриминационные правила торговли, вводили многочисленные сборы, штрафы и т.п. В результате власть бюрократии в странах Западной Африки с самого начала стала отождествляться не только с политической, но и экономической властью, с доступом к материальным ресурсам, закрытым для представителей других групп общества²².

Демократические традиции, присущие Франции и Англии, фактически не оказывали влияние на реальное африканское общество. Как уже отмечалось, для элиты в французских владениях был открыт доступ к представительным институтам метрополии. Однако, численность этой прослойки была невелика. В начале 30-х гг. в ФЗА количество «ассимилированных» граждан не превышало 0,3 % от общей численности населения²³. Буржуазные представительные учреждения появились в Западной Африке лишь после второй мировой войны. Они включали опять же европеизированную элиту и были недоступны большинству населения. Эти вновь созданные институты власти были не в состоянии взять под свой контроль бюрократический аппарат.

На протяжении всего колониального периода чиновничество было освобождено от любой формы контроля со стороны общества. Оно выражало интересы буржуазии и правящих кругов метрополии, европейской колониальной элиты, а также действовало, исходя из собственных интересов. Бюрократия исполняла в обществе политические функции, главными из которых было «поддержание порядка». Обширные полномочия давали ей высокий престиж и многочисленные привилегии. Колониальный аппарат представлял собой «администрацию полувоенного типа, приспособленную для проведения имперской политики, эксплуатации населения колоний»²⁴.

²² Современная Африка: итоги и перспективы развития. Эволюция политических структур. М., 1990. С.49.

²³ Crowder M.A. Op. cit. P.329

²⁴ Государство в странах капиталистической ориентации. М., 1982. С.138